

**KETIDAKSINKRONAN ANTARA PERDA NO. 1  
TAHUN 2012 TENTANG RPJMD KOTA SALATIGA  
TAHUN 2011-2016 DENGAN RENSTRA DAN RENJA  
DINAS CIPTA KARYA DAN TATA RUANG KOTA  
SALATIGA**

**Tesis**

**Diajukan kepada Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Program Pascasarjana Universitas Kristen Satya Wacana  
untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)**



Oleh

**Titik Susilawati  
NIM. 322010009**

**Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Program Pasca Sarjana  
Universitas Kristen Satya Wacana  
Salatiga  
2015**



PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS  
UNIVERSITAS KRISTEN SATYA WACANA  
Jl. Diponegoro 52 – 60 Salatiga 50711  
Jawa Tengah, Indonesia  
Telp. 0298 – 321212, Fax. 0298 321433  
Email: library@adm.uksw.edu ; http://library.uksw.edu

## PERNYATAAN PERSETUJUAN AKSES

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Titik Susilawati  
NIM : 322010009 Email : titik\_susilawati@yahoo.com  
Fakultas : Hukum Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Judul tugas akhir : Ketidaksinkronan antara Perda No.1 Tahun 2012 tentang RPJMD Kota Salatiga Tahun 2011-2016 dengan Renstra dan Renja Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Salatiga

Dengan ini saya menyerahkan hak *non-eksklusif*\* kepada Perpustakaan Universitas – Universitas Kristen Satya Wacana untuk menyimpan, mengatur akses serta melakukan pengelolaan terhadap karya saya ini dengan mengacu pada ketentuan akses tugas akhir elektronik sebagai berikut (beri tanda pada kotak yang sesuai):

- ☒ a. Saya mengizinkan karya tersebut diunggah ke dalam aplikasi Repositori Perpustakaan Universitas, dan/atau portal GARUDA
- ☐ b. Saya tidak mengizinkan karya tersebut diunggah ke dalam aplikasi Repositori Perpustakaan Universitas, dan/atau portal GARUDA\*\*

\* Hak yang tidak terbatas hanya bagi satu pihak saja. Pengajar, peneliti, dan mahasiswa yang menyerahkan hak non-eksklusif kepada Repositori Perpustakaan Universitas saat mengumpulkan hasil karya mereka masih memiliki hak copyright atas karya tersebut.

\*\* Hanya akan menampilkan halaman judul dan abstrak. Pilihan ini harus dilampiri dengan penjelasan alasan tertulis dari pembimbing I dan diketahui oleh pimpinan fakultas (dekan/prorektori).

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Salatiga, 2 Februari 2016

Titik Susilawati

Mengetahui,

**DR. Ch. Maya Indah, SH, M.Hum**  
pembimbing I

**Tyas Tri Arsoyo, SH, M.Hum**  
pembimbing II



PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS  
UNIVERSITAS KRISTEN SATYA WACANA  
Jl. Diponegoro 52 – 60 Salatiga 50711  
Jawa Tengah, Indonesia  
Telp. 0298 – 321212, Fax. 0298 321433  
Email: library@adm.uksw.edu ; http://library.uksw.edu

### PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Titik Susilawati  
NIM : 322010009 Email : titik\_susilawati@yahoo.com  
Fakultas : Hukum Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Judul tugas akhir : Ketidaksinkronan Antara Perda No.1 Tahun 2012 tentang RPJMD Kota Salatiga Tahun 2011-2016 dengan Renstra dan Renja Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Salatiga.  
Pembimbing : 1. DR.Ch.Maya Indah.SH,MHum  
2. Tyas Tri Arsoyo, SH.MHum

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Hasil karya yang saya serahkan ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar kesarjanaan baik di Universitas Kristen Satya Wacana maupun di institusi pendidikan lainnya.
2. Hasil karya saya ini bukan saduran/terjemahan melainkan merupakan gagasan, rumusan, dan hasil pelaksanaan penelitian/implementasi saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan pembimbing akademik dan narasumber penelitian.
3. Hasil karya saya ini merupakan hasil revisi terakhir setelah diujikan yang telah diketahui dan disetujui oleh pembimbing.
4. Dalam karya saya ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali yang digunakan sebagai acuan dalam naskah dengan menyebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.

Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya. Apabila di kemudian hari terbukti ada penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya saya ini, serta sanksi lain yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Universitas Kristen Satya Wacana.

1956

Salatiga, 2 Februari 2016



Titik Susilawati

## **LEMBAR PERSETUJUAN**

### **KETIDAKSINKRONAN ANTARA PERDA NO. 1 TAHUN 2012 TENTANG RPJMD KOTA SALATIGA TAHUN 2011-2016 DENGAN RENSTRA DAN RENJA DINAS CIPTA KARYA DAN TATA RUANG KOTA SALATIGA**

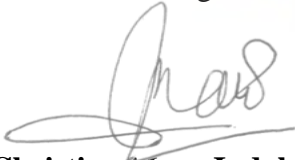
**Tesis**

Oleh:

**Titik Susilawati  
NIM. 322010009**

Telah disetujui untuk diuji Tanggal 18 Desember 2015

Pembimbing I,



**(DR. Christina Maya Indah, SH., M.Hum)**

Pembimbing II



**(Tyas Tri Arsoyo, SH, M.Hum)**

## LEMBAR PENGESAHAN

Judul Tesis : Ketidaksinkronan Antara Perda No. 1  
Tahun 2012 Tentang RPJMD Kota  
Salatiga Tahun 2011-2016 Dengan  
Renstra Dan Renja Dinas Cipta Karya  
Dan Tata Ruang Kota Salatiga  
Nama Mahasiswa : Titik Susilawati  
NIM : 322010009  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyetujui,

Pembimbing I

Pembimbing II

  
1956  
DR. Ch. Maya Indah, SH, M.Hum

  
Tyas Tri Arsoyo, SH, M.Hum

Mengesahkan,

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum

  
Dr. Umbu Rauta, SH, M.Hum



## SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Titik Susilawati.

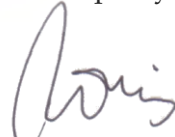
NIM : 322010009.

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik, baik di Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga maupun di Universitas atau Perguruan Tinggi lainnya.
2. Tesis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian penulis sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dan bimbingan dari para pembimbing.
3. Dalam tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam tesis dengan disebutkan nama pengarang dan judul buku aslinya dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini penulis buat dengan sebenarnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga.

Salatiga, Desember 2015

Yang membuat pernyataan,



Titik Susilawati

NIM. 322010009

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah swt atas berkat dan karunia-Nya sehingga penulis bisa menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul “Ketidaksinkronan Antara Perda No. 1 Tahun 2012 tentang RPJMD Kota Salatiga Tahun 2011-2016 Dengan Renstra Dan Renja Dinas Cipta Karya Dan Tata Ruang Kota Salatiga”. Tesis ini merupakan salah satu persyaratan akademik untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga.

Penulis menyadari bahwa dalam proses penyelesaian Tesis ini telah melibatkan berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung, perorangan maupun lembaga yang telah memberikan kontribusi dalam penyelesaian penyusunan tesis ini.

Dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat DR. Christina Maya Indah, SH., M.Hum selaku pembimbing I yang dengan kesibukannya beliau memberikan bimbingan, arahan dan masukan bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini; dan kepada yang

terhormat Tyas Tri Arsoyo, SH., M.Hum., yang telah memberikan motivasi, pengarahan, koreksi, dan masukan kepada penulis dalam proses penulisan tesis ini..

Dalam kesempatan ini penulis juga mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. yang terhormat Prof. Dr. Teguh Prasetyo, SH., M.Si, selaku Dekan FH UKSW Salatiga;
2. yang terhormat DR. Umbu Rauta, SH., M.Hum, selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum UKSW Salatiga.
3. yang terhormat DR. Tri Budiyono, SH., M.Hum, mantan Ketua Program Magister Ilmu Hukum UKSW Salatiga.
4. yang terhormat Bp. Kustadi, SH., M.Hum selaku penguji.
5. Seluruh dosen pengajar Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum UKSW Salatiga;
6. Seluruh staff sekretariat Magister Ilmu Hukum UKSW Salatiga yang sudah banyak membantu penulis selama perkuliahan dan proses penyelesaian tesis ini.
7. Rekan-rekan Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum UKSW Salatiga.
8. Terimakasih yang paling dalam dan istimewa Promovendus juga sampaikan kepada suami, Drs. Joko



Waluyo; serta anak-anak, Dewanti Dewi Shafira; Wresthi Astika Hapsari; dan Maulana Shabuna Alaudin Qadama tercinta, yang telah memberikan kasih sayang, kesabaran, perhatian, motivasi dan doa selama perkuliahan sampai penyelesaian tesis ini.

9. Ir. Musta'in, M.Si, Kepala Dinas Ciptakarya dan Tata Ruang Kota Salatiga;
10. Drs. Moh. Nasiruddin, Sekretaris Dinas Ciptakarya dan Tata Ruang Kota Salatiga;
11. Ir. Beni Kusworo, Kepala Bidang Cipta Karya;
12. Ir. Adi Susanto, Kepala Bidang Sarana dan Prasarana Bappeda Kota Salatiga;
13. Dewi Utari, ST., Kasubag PEP Bappeda Kota Salatiga;
14. Budi Susanto, SH., Kasi Bidang Sosial Budaya Bappeda Kota Salatiga;
15. Saudara-saudara penulis dan semua handai taulan yang tidak dapat sebutkan satu persatu, yang ikut memberikan kontribusi baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga penulisan tesis ini dapat terwujud.

Sebagaimana lazimnya seorang yang masih belajar, tentu penulis masih memerlukan bimbingan dari berbagai pihak. Begitu juga dalam penulisan tesis ini juga masih memerlukan bimbingan dari pihak manapun. Penulis

menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangan dan masih jauh dari kata sempurna. Meskipun penulis telah berusaha semaksimal mungkin agar tesis ini tidak terdapat kesalahan, namun pada faktanya hal tersebut sulit untuk dihindari. Penulis mengharapkan adanya kritik, saran, masukan serta pendapat-pendapat yang membangun dari berbagai pihak demi penyempurnaan tesis ini.

Akhir kata penulis berharap semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi khalayak ramai terutama bagi mahasiswa, para praktisi hukum, khususnya kepada pengambil kebijakan.

Salatiga, Desember 2015



**Titik Susilawati**

## ABSTRAK

Salah satu tujuan yang ingin dicapai oleh bangsa dan negara Indonesia adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Dengan adanya kewajiban pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum itu merupakan ciri konsep negara kesejahteraan. Negara kesejahteraan adalah sebuah model ideal pembangunan yang di fokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Sehingga tugas pemerintah tidaklah semata-mata hanya dibidang pemerintahan saja, melainkan harus juga melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara, yang dijalankan melalui pembangunan nasional. Dalam pelaksanaan pembangunan nasional tersebut diperlukan adanya suatu perencanaan. Berdasarkan substansi dan prosedur perencanaan pembangunan, maka perencanaan pembangunan daerah perlu dituangkan dalam suatu Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah. Pentingnya perencanaan pembangunan daerah yang tersusun dalam Perda adalah bahwa rencana pembangunan ini akan menjadi landasan bagi SKPD terkait untuk menyusun Renstra SKPD. Oleh karena harus ada kesinkronan antara RPJMD dan Renstra yang disusun oleh SKPD. Renstra SKPD merupakan suatu landasan pula bagi SKPD terkait untuk menyusun rencana kegiatan sekaligus mengimplementasikannya. Dengan demikian, RPJMD, RENSTRA, dan Renja memiliki keterkaitan sebagai pedoman dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah. Dalam kenyataannya dimungkinkan adanya ketidak sinkronan antara RPJMD dengan Renstra, serta Renstra dengan Renja.

Kata kunci: Negara Kesejahteraan, RPJMD, Renstra, Renja.

## DAFTAR ISI

COVER .....	i
LEMBAR PERSETUJUAN.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
ABSTRAK .....	ix
DAFTAR ISI.....	x
 BAB I	
PENDAHULUAN.....	1
A. LATAR BELAKANG MASALAH .....	1
B. RUMUSAN MASALAH .....	9
C. TUJUAN PENELITIAN.....	10
D. MANFAAT PENELITIAN.....	11
E. LANDASAN TEORI.....	12
1. Teori Kebijakan Publik .....	12
2. Kebijakan Umum dan Program Pembangunan Daerah .....	15
3. Teori Diskresi.....	17
4. Program Perencanaan Nasional .....	21
F. METODE PENELITIAN .....	32
1. Jenis Penelitian .....	32
2. Pendekatan Masalah .....	34
3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum Dan Sumber Bahan Hukum .....	36
G. SISTEMATIKA PENULISAN.....	40
 BAB II	
TINJAUAN PUSTAKA .....	42
A. WEWENANG PEMERINTAHAN .....	42
1. Pengertian Wewenang .....	43
2. Sumber Wewenang Pemerintahan .....	46
B. DISKRESI PEMERINTAH .....	54
1. Pengertian Diskresi Pemerintah .....	54

	2. Eksistensi dan Ruang Lingkup Diskresi ...	60
	3. Diskresi dan Peraturan Kebijakan .....	80
	C. ASAS-ASAS PEMERINTAHAN YANG LAYAK	91
	D. TEORI JENJANG NORMA HUKUM.....	104
	E. PRODUK HUKUM DAERAH .....	119
BAB III	HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS .....	122
	A. HASIL PENELITIAN.....	122
	1. Ketidaksinkronan Antara Perda No. 1 Tahun 2012 Dengan Rencana Strategis dan Rencana Kerja .....	122
	2. Dampak Yang Muncul Akibat Ketidaksinkronan Antara Perda No. 1 Tahun 2012 Tentang RPJMD Kota Salatiga Tahun 2011-2016 Dengan Rencana Strategis Dan Rencana Kerja Pada Dinas Cipta Karya Dan Tata Ruang Kota Salatiga .....	151
	B. ANALISIS .....	157
	1. Ketidaksinkronan Antara Perda No. 1 Tahun 2012 Dengan Rencana Strategis dan Rencana Kerja .....	157
	2. Dampak Yang Muncul Akibat Ketidaksinkronan Antara Perda No. 1 Tahun 2012 Tentang RPJMD Kota Salatiga Tahun 2011 – 2016 Dengan Rencana Strategis Dan Rencana Kerja Pada Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Salatiga .....	170
BAB IV	PENUTUP.....	176
	A. KESIMPULAN.....	176
	B. SARAN .....	177
	DAFTAR PUSTAKA .....	179